FROM WTO TO EU-ASEAN FTA

Analysis by Writers at Thaieurope.net

This paper aims to explore a recent development of EU-ASEAN, particularly EU-Thai, economic and commercial relations after the WTO (World Trade Organisation) Doha Round negotiation comes to a halt. It argues that a rather limited success of Doha Round during 2004-2006 has brought a shift in the EU's economic and commercial strategies towards ASEAN, from its focus on 'multilateralism' towards a more attention on strengthening interregional and bilateral relations with ASEAN. This includes a new possibility for the EU-ASEAN Free Trade Agreement (FTA), officially announced by Peter Mandelson, EU Trade Commissioner, and ASEAN Economic Ministers at the AEM-EU Trade Commissioner Consultation in May 2006 in the Philippines.

Empirical investigation conducted for this paper observes the European Commission's recent attitude towards the future negotiation of EU-ASEAN FTA. It concludes by analysing implications of the policy shift, particularly the possibility for FTA, on Thailand, and suggesting some policy recommendations for Thailand in the coming negotiation.

จาก WTO สู่ EU-ASEAN FTA ความล้มเหลวของการเจรจาการค้าพหุพาคี กับความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเขตการค้าเสรี สหภาพยุโรป-อาเซียน

ทีมงานไทยยุโรป.เน็ต

สหภาพยุโรปนับเป็นผู้ที่ยึดมั่นในหลักการค้าพหุพาคี (Multilateralism) มากที่สุด ที่ผ่านมา สหภาพยุโรปดำเนินยุทธศาสตร์ทางการค้าทั้งในระดับภูมิภาคและระดับทวิภาคีกับภูมิภาคอื่นๆ รวมทั้งเอเชีย โดยถือนโยบาย *'พหุพาคีเป็นหลัก'* หรือ *'Multilateralism First'* (Lamy, 2002) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเจรจาการค้าพหุพาคีในกรอบองค์การการค้าโลก (WTO) และมองการจัดตั้งการค้าเสรีเป็นเครื่องมือทางการเมืองมากกว่าเป็นยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจ ปีเตอร์ แมนเดลสัน (Peter Mandelson) กรรมาธิการยุโรปด้านการค้าคนปัจจุบัน (พ.ศ.2547-2552) ออกมาตอกย้ำเสมอถึงความสำคัญอันยิ่งยวดของการค้าพหุพาคีในกรอบ WTO และกล่าวว่า "การเจรจาการค้ารอบโดฮานั้นสำคัญเกินกว่าที่จะปล่อยให้ล้มเหลว" (Mandelson, 2006)

ทว่า หลังจากที่การเจรจารอบโดฮาถึงทางตัน เมื่อกรกฎาคม พ.ศ. 2549 ประกอบกับปัญหาเศรษฐกิจภายในของยุโรปและกระแสเศรษฐกิจของโลกที่รุมเร้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาททางเศรษฐกิจของจีนและอินเดียที่ผงาดขึ้น อีกทั้ง สหรัฐฯ และญี่ปุ่น ก็กำลังรุกหน้าขยายเครือข่ายการจัดตั้งเขตการค้าเสรี หรือ FTA กับหลายภูมิภาคทั่วโลก ท่ามกลางสถานการณ์ที่บีบรัดดังกล่าว สหภาพยุโรปจึงได้ส่งสัญญาณการปรับยุทธศาสตร์การค้าครั้งใหญ่โดยเปลี่ยนมาเน้นความสำคัญกับการดำเนินการค้าระดับภูมิภาค (แบบกลุ่มต่อกลุ่ม) และแบบทวิภาคีมากขึ้น ซึ่งรวมไปถึงการพิจารณาที่การจัดตั้ง FTA กับกลุ่มประเทศอาเซียนด้วย ดังนั้น ยุทธศาสตร์การค้าใหม่ดังกล่าวของสหภาพยุโรปโดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างสหภาพยุโรปกับกลุ่มประเทศอาเซียน จึงเป็นประเด็นที่ไทยควรจับตาอย่างใกล้ชิด ว่าควรจะคาดหวังอะไรจากการเจรจาต่อรองในเรื่องดังกล่าว สหภาพยุโรปจะมีท่าทีอย่างไรในการเจรจา และทางไทยควรจะเตรียมความพร้อมในการเจรจาและเตรียมตัวรับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเขตการค้าเสรีสหภาพยุโรป-อาเซียนอย่างไร

การเจรจาการค้าในกรอบพหุภาคี WTO รอบโดฮา (Doha Round)

การเจรจารอบโดฮาเริ่มต้นในการประชุมรัฐมนตรี WTO ครั้งที่ 4 ในปี พ.ศ. 2544 ที่กรุงโดฮา และมีกำหนดเจรจา 3 ปี ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2545 - 2547 เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2547 สมาชิกสามารถกำหนดกรอบข้อผูกพัน (Framework for establishment of modalities) ในเรื่องเจรจาสำคัญ ได้แก่ การเปิดเสรีสินค้าเกษตร การเปิดตลาดสินค้าอุตสาหกรรม บริการ รวมทั้งตัดสินใจให้เริ่มเจรจาเรื่องการอำนวยความสะดวกทางการค้า โดยเรียก Framework ดังกล่าวว่า 'July Package' แต่เนื่องจากสมาชิกไม่สามารถสรุปผลการเจรจาได้ในปี พ.ศ. 2547 ตามเป้าหมาย จึงเลื่อนการเจรจาออกไปจนถึงการประชุมรัฐมนตรี WTO ครั้งที่ 6 ที่ฮ่องกง ในปี พ.ศ. 2548

แต่การหารือประชุมรัฐมนตรี WTO ครั้งที่ 6 ที่ฮ่องกงระหว่างวันที่ 13-18 ธันวาคม พ.ศ. 2548 กลับไม่คืบหน้า อีกทั้งการเจรจารอบฉุกเฉินที่นครเจนีวา ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม พ.ศ. 2549 ต้องล้มเหลวลงอีกครั้ง ส่งผลให้การเจรจาการค้ารอบโดฮาดูเหมือนจะถึงทางตันไร้ซึ่งทางออก ซึ่งสถานการณ์ ดังกล่าวส่งผลให้ความยึดมั่นของสหภาพยุโรปในหลักการพหุภาคี โดยเฉพาะการให้ความสำคัญแก่การเจรจารอบโดฮาเริ่มอ่อนลง

กระแสการจัดตั้งเขตการค้าเสรีและนโยบายยืดหยุ่นของสหภาพยุโรปต่อเอเชีย

ในขณะที่การเจรจาการค้าในกรอบองค์การการค้าโลกไม่ประสบความสำเร็จ ทำให้ความเชื่อมั่นของหลายฝ่ายในกรอบพหุภาคี หรือ Multilateralism เริ่มจะอ่อนลง พร้อมๆ กันนั้นกระแสการจัดตั้งเขตการค้าเสรี (Free Trade Agreement) หรือที่รู้จักกันในชื่อสั้นๆ ว่า FTA เริ่มก่อตัวขึ้นมากมายในหลายภูมิภาคทั่วโลก โดยประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่ได้เข้าร่วมการเจรจาการจัดตั้งเขตการค้าเสรีกับประเทศคู่ค้าหลายประเทศทั้งในแบบทวิภาคีและแบบกลุ่มต่อกลุ่ม อาทิ ไทย-สหรัฐฯ ไทย-ญี่ปุ่น อาเซียน-จีน ฯลฯ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544

อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมาสหภาพยุโรปมักเน้นยุทธศาสตร์ทางการค้าที่ยึดมั่นอยู่บนพื้นฐานของการดำเนินการค้าเสรี โดยใช้กรอบพหุภาคี WTO เป็นหลัก และดำเนินยุทธศาสตร์ทางการค้าระดับภูมิภาคและระดับทวิภาคีกับภูมิภาคอื่นๆ รวมทั้งเอเชียตามหลักการ/ภายใต้กรอบ WTO ซึ่งนโยบายดังกล่าวเรียกว่านโยบาย 'พหุพาคีเป็นหลัก' หรือ 'Multilateralism First' (Lamy 2002) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสมัยที่ปาสกาล ลามี (Pascal Lamy) เป็นกรรมาธิการยุโรปด้านการค้าระหว่างปี พ.ศ. 2542 ถึง2547

หว่า เมื่อปีเตอร์ แมนเดลสัน (Peter Mandelson) เข้ารับตำแหน่งกรรมาธิการยุโรปด้านการค้าคนใหม่แทนนายลามี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 หลายฝ่ายตั้งข้อสังเกตว่านาย

แมนเดลสัน นั้นมีท่าทีที่ยืดหยุ่นมากขึ้นกว่าลามี แม้แมนเดลสัน ยังคงให้ความสำคัญแก่ WTO เป็นหลักสำคัญ

ท่าทีที่ยืดหยุ่นของสหภาพยุโรป และการให้ความสำคัญแก่การดำเนินความสัมพันธ์แบบทวิภาคีกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความสนใจของสหภาพยุโรปในการเริ่มการเจรจาการจัดตั้งเขตการค้าเสรีกับกลุ่มประเทศอาเซียนนั้นนอกจากจะเป็นผลมาจากการเจรจารอบโดฮาที่ยืดเยื้อออกไป ในขณะเดียวกันประเทศคู่แข่งทางการค้าสำคัญของสหภาพยุโรป อาทิ สหรัฐฯ จีน อินเดีย และญี่ปุ่นได้เริ่มการเจรจาเขตการค้าเสรีกับประเทศในกลุ่มอาเซียนหลายประเทศแล้วในลักษณะทวิภาคี รวมทั้งกับประเทศไทยด้วย อีกทั้ง เขตการค้าเสรีแบบกลุ่มต่อกลุ่มระหว่างอาเซียน-จีนก็มีความคืบหน้าไปมาก [1]

ในสถานการณ์เร่งรัดเช่นนี้ ทางสหภาพยุโรปจึงเห็นว่าหากตนยังนิ่งเฉย อาจพลาดโอกาสทางการค้าในตลาดสำคัญๆ อย่างเอเชียไปได้ อีกทั้งความกังวลในบทบาทของจีนและอินเดีย ซึ่งนับวันจะมีบทบาทที่มากขึ้นในเวทีการค้าระหว่างประเทศของจีนและอินเดีย สหภาพยุโรปจึงมองกลุ่มประเทศอาเซียนเป็นภูมิภาคถ่วงดุลอำนาจ (counter-balancer) กับคู่แข่งทางการค้าอื่นๆ ของสหภาพยุโรปในเอเชีย และหันมาให้

---

[1] ผู้นำอาเซียน-จีนได้ลงนามในกรอบความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจอาเซียน-จีน (Framework Agreement on ASEAN-China Comprehensive Economic Co-operation) ระหว่างการประชุม ASEAN-China Summit เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2545เพื่อเป็นแนวทางสำหรับความร่วมมือทางเศรษฐกิจอาเซียน-จีนและการจัดทำความตกลงเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน ซึ่งรวมถึงเรื่องการค้าสินค้า บริการและลงทุน โดยกำหนด end-date การจัดตั้งเขตการค้าเสรี ในปี พ.ศ.2553 สำหรับสมาชิกอาเซียนเดิมและในปี พ.ศ.2558สำหรับสมาชิกอาเซียนใหม่ 4 ประเทศ และเมื่อพฤศจิกายน พ.ศ.2547 รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน-จีนได้ลงนามในความตกลงว่าด้วยกลไกการระงับข้อพิพาท (Agreement on Dispute Settlement Mechanism) และความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้า (Agreement on Trade in Goods) ซึ่งมีผลในทางปฏิบัติตั้งแต่วันที่ 20 กรกฎาคม 2548 สำหรับจีนและประเทศอาเซียน 6 ประเทศ ที่มีการดำเนินกระบวนการภายในเพื่อให้ความตกลงดังกล่าว มีผลบังคับใช้แล้ว (รวมไทยด้วย) อย่างไรก็ดี ความตกลงด้านการค้าบริการและการลงทุนได้มีการเจรจากันแล้วแต่ยังไม่แล้วเสร็จ และยังอยู่ระหว่างการเจรจากัน (กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ)

ความสนใจการหาลู่ทางและความเป็นไปได้ในการเริ่มการเจรจาการค้าเสรีกับกลุ่มประเทศอาเซียน

ท่าทีที่เปลี่ยนแปลงไป: ทวิภาคีบน FTA

แม้ที่ผ่านมาสหภาพยุโรปจะกล่าวว่าให้ความสำคัญกับการค้าแบบพหุ-พาคี แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าสหภาพยุโรปได้วางพื้นฐานของการดำเนินความสัมพันธ์แบบทวิภาคีมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 แล้ว ในรูปของ *"Communication"* โดยชื่อว่า "A New Partnership with South-East Asia" (European Commission, 2003) โดยอาจสังเกตได้ว่าใน Communication ฉบับดังกล่าว สหภาพยุโรปเน้นการดำเนินนโยบายที่ยืดหยุ่นขึ้นต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือที่คณะกรรมาธิการยุโรปเรียกว่า *'Flexible Approach'* นับเป็นการเปลี่ยนแปลงด้านยุทธศาสตร์ที่นำไปสู่การให้ความสำคัญแก่การดำเนินความสัมพันธ์แบบทวิภาคีของสหภาพยุโรปกับแต่ละประเทศในกลุ่มอาเซียนมากขึ้น อาทิ มีการเปิดโอกาสสำหรับการเจรจากรอบความตกลงความร่วมมือแบบทวิภาคี กับประเทศอาเซียนเป็นรายประเทศ โดยเน้นว่า 'EU will offer new Bilateral Agreements to countries in the region' (2003: 4) หากความร่วมมือทวิภาคี ดังกล่าวยังอยู่ในกรอบความสัมพันธ์ระดับภูมิภาคหรือแบบกลุ่มต่อกลุ่มระหว่างสหภาพยุโรปและอาเซียน หรือ Bilateralism within EU-ASEAN Inter-regionalism

นอกจากนี้ ภายใต้แผนยุทธศาสตร์ใหม่ดังกล่าวได้มีการจัดตั้งแผนริเริ่มทางการค้าข้ามภูมิภาคสหภาพยุโรป-อาเซียน (Trans Regional EU - ASEAN Trade Initiative) หรือ TREATI ซึ่งเป็นแผนขยายความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการค้าระหว่างอาเซียนกับสหภาพยุโรปได้รับการริเริ่มขึ้นในปี 2003 นับเป็นครั้งแรกที่สหภาพยุโรปแสดงความสนใจในการกำหนดกรอบความร่วมมือระหว่างสหภาพยุโรปและ

อาเซียนที่อาจนำไปสู่การเจรจาการค้าเสรีในอนาคต แต่ในขณะนั้นสหภาพ ยุโรปไม่ได้ให้ข้อผูกมัดใดๆ แต่ได้กำหนดชัดเจนไว้ใน TREATI ว่าความสำเร็จของการเจรจารอบโดฮานั้นเป็นเงื่อนไขสำคัญใน การเริ่มการเจรจาเขตการค้าเสรีระหว่างสหภาพยุโรปและอาเซียน โดยคณะกรรมาธิการยุโรปเน้นว่า

> "TREATI will thus permit serious consideration to be given to entering into a FTA following the successful outcome of the current round of multilateral trade negotiations,...based on the "WTO-plus" principle" (2003: 31)

จึงอาจมองได้ว่า ยุทธศาสตร์ใหม่ของคณะกรรมาธิการยุโรปต่อภูมิภาคเอเชียนตะวันออกเฉียงใต้ ภายใต้ Communication ชื่อว่า 'A New Partnership with South-East Asia' ที่ออกในปี พ.ศ. 2547 และแผนยุทธศาสตร์ TREATI เป็นการเปิดช่องในเชิงตัวเลือกทางนโยบายให้ สหภาพยุโรปสามารถหันมาดำเนินนโยบายทวิภาคีกับกลุ่มประเทศอาเซียนได้ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบกลุ่มต่อกลุ่มหรือแบบต่อรายประเทศ ในขณะที่การเจรจารอบโดฮายังคงดำเนินอยู่

ความสนใจของสหภาพยุโรปในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีกับกลุ่มประเทศอาเซียนเริ่มเป็นรูปธรรมมากขึ้นตั้งแต่กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ซึ่งได้มีการจัดการประชุมกลุ่มวิสัยทัศน์อาเซียน-สหภาพยุโรป (ASEAN-EU Vision Group) เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ ในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีสหภาพยุโรป-อาเซียนขึ้น โดยศึกษาอุปสรรคทางการค้าที่เป็นมาตรการทางภาษี ที่ไม่ใช่มาตรการทางภาษี และการหารือเรื่องรูปแบบการเจรจา เพื่อตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างสหภาพยุโรปและอาเซียนที่ทั้งสองฝ่ายเห็นว่าน่าจะเหมาะสม โดยกลุ่มวิสัยทัศน์ฯ มีกำหนดการประชุมกันทั้งสิ้น 5 ครั้ง เพื่อนำเสนอรายงานข้อสรุป/ข้อเสนอแนะต่อที่ประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียน - กรรมาธิการการค้าของสหภาพยุโรป (EU AEM-EU Trade Commissioner Consultation) ใน

ขณะเดียวกันสหภาพยุโรปก็ได้แสดงความสนใจในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีกับประเทศ/กลุ่มประเทศอื่น ๆ อาทิ รัสเซีย กลุ่มประเทศอเมริกากลาง กลุ่มประเทศเมดิเตอร์เรเนียน เกาหลีใต้ และคณะมนตรีความร่วมมือแห่งอ่าวเปอร์เซีย (Gulf Co-operation Council) หรือ GCC เป็นต้น

ผลการศึกษาของกลุ่มวิสัยทัศน์

ในวันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 กรรมาธิการยุโรปด้านการค้า แมนเดลสันเข้าประชุมในการประชุมร่วมระหว่างรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนและกรรมาธิการการค้าของสหภาพยุโรป (EU AEM-EU Trade Commissioner Consultation) ที่กรุงมะนิลา ซึ่งมีการเสนอผลการศึกษาของกลุ่มวิสัยทัศน์อาเซียน-สหภาพยุโรป ในระหว่างการประชุมดังกล่าวนายแมนเดลสัน กล่าวย้ำถึง ความสัมพันธ์ทางด้านการค้าระหว่างสหภาพยุโรป-อาเซียนที่เปลี่ยนแปลงไปมาก และประกาศความเห็นพ้องต้องกันของสองฝ่ายในการพิจารณาการจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างกัน โดยแสดงความพร้อมที่จะเดินหน้าสำหรับก้าวต่อไปอย่างรวดเร็ว

รายงานผลการศึกษาของกลุ่มวิสัยทัศน์ให้การสนับสนุนการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอย่างเต็มที่ โดยเน้นว่าความตกลงเพื่อการจัดตั้งเขตการค้าเสรีดังกล่าวจะเป็นการเพิ่มการค้าทั้งด้านสินค้าและด้านบริการ และจะเป็นการดึงดูดการ ลงทุนจากสหภาพยุโรปสู่ภูมิภาคอาเซียน อีกทั้ง จะเป็นการส่งเสริมการลงทุนจากอาเซียนสู่สหภาพยุโรปให้มากขึ้นเช่นกัน ที่สำคัญ ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจที่ใกล้ชิดมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านบริการจะส่งผลประโยชน์ให้แก่ทั้งสองฝ่าย

นอกจากนั้น รายงานยังได้กล่าวถึงแนวทางอื่นๆ ในการสานความสัมพันธ์สหภาพยุโรปและอาเซียนให้ใกล้ชิดได้แก่ การเปิดโอกาสที่กว้างขึ้นสำหรับการเข้าสู่ตลาดสหภาพยุโรป การพัฒนาการปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาเพื่อดึงดูดการลงทุน

และการแลกเปลี่ยนกฎเกณฑ์และกฎระเบียบ เพื่อให้การค้าระหว่างธุรกิจของสองฝ่ายง่ายขึ้น

เมื่อดูจากยุทธศาสตร์การค้าที่เปลี่ยนไปของสหภาพยุโรปและผลของกลุ่มวิสัยทัศน์ซึ่งสนับสนุนการทำเขตการค้าเสรีระหว่างสหภาพยุโรปกับอาเซียน จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจว่าทางคณะกรรมธิการยุโรปได้ออกมาแสดงความสนใจที่เริ่มเปิดเจรจากับทางกลุ่มอาเซียนอย่างชัดเจน

ท่าทีของสหภาพยุโรปต่อการตั้งเขตการค้าเสรี

เมื่อสหภาพยุโรปแสดงท่าทีจริงจัง ในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีกับกลุ่มประเทศอาเซียน คำถามที่ฝ่ายไทยควรนำมาพิจารณาหาข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อเตรียมพร้อมที่จะรับมือกับท่าทีดังกล่าว มี 2 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ รูปแบบของเขตการค้าเสรีระหว่างสหภาพยุโรปและกลุ่มประเทศอาเซียนจะเป็นไปในรูปแบบใด จะเป็นแบบกลุ่มต่อกลุ่ม (สหภาพยุโรปกับอาเซียน) หรือแบบทวิภาคี (สหภาพยุโรปกับประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศ) และจะเริ่มขึ้นเมื่อใด นอกจากนี้ประเด็นที่ 2 คือสหภาพยุโรปจะมีท่าทีอย่างไรเกี่ยวกับในการเจรจาเขตการค้าเสรี สหภาพยุโรป-อาเซียน

/ รูปแบบของเขตการค้าเสรี

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่คณะกรรมาธิการยุโรป ณ กรุงบรัสเซลส์ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 เจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้แสดงความเห็นว่า รูปแบบของเขตการค้าเสรีความเป็นไปได้มี 3 รูปแบบ ได้แก่ 1. แบบกลุ่มต่อกลุ่ม 2. แบบทวิภาคี หรือ 3. แบบผสมระหว่างกลุ่มต่อกลุ่มและทวิภาคี

แม้จะยังไม่มีความชัดเจนว่า ทางสหภาพยุโรปจะเลือกเสนอการจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างสหภาพยุโรปและอาเซียนใน รูปแบบใด ทว่า หากดูจากจุดยืนที่ผ่านมาของคณะกรรมาธิการยุโรปแล้ว อาจประมาณการได้ว่า การจัดทำเขตการค้าเสรีแบบ

กลุ่มต่อกลุ่ม ระหว่างสหภาพยุโรปและอาเซียน (แบบที่ 1) น่าจะเป็นรูปแบบที่คณะกรรมาธิการยุโรปให้การสนับสนุนมากที่สุด อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งเขตการค้าเสรีในรูปแบบดังกล่าวอาจเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ เนื่องจากอาจมี 2 ประเด็นสำคัญที่อาจเป็นอุปสรรค ได้แก่

ประเด็นที่หนึ่ง สิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยในพม่า ซึ่งเป็นประเด็นละเอียดอ่อนสำหรับสหภาพยุโรป และการบริหารงานภายในระหว่างสถาบัน ต่าง ๆ ของสหภาพยุโรปเอง แม้คณะกรรมาธิการยุโรปจะไม่ได้มีปัญหาขัดข้องใด ๆ กับการจัดตั้งเขตการค้าเสรีรูปแบบกลุ่มต่อกลุ่มกับอาเซียน แต่คณะมนตรียุโรป ซึ่งเป็นผู้ให้อาณัติแก่คณะกรรมาธิการยุโรปในการเปิดการเจรจากับคู่เจรจา คือกลุ่มประเทศอาเซียน อาจไม่ยอมรับการจัดทำการค้าเสรีแบบกลุ่มต่อกลุ่ม เนื่องจากมีประเด็นทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เพราะการจัดตั้งเขตการค้าเสรีแบบกลุ่มต่อกลุ่มหมายความว่าคณะมนตรียุโรปยอมรับพม่าเป็นส่วนหนึ่งของอาเซียน อันขัดกับจุดยืนร่วมที่คณะมนตรีได้ตั้งไว้ในการประณามประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษย์ชนและประชาธิปไตยในพม่า (Council 2002, Council 2003, Council 2004) ด้วยเหตุนี้ อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่าคณะกรรมาธิการยุโรปในฐานะผู้เจรจาจึงต้องหาทางประสานด้านนโยบายและหาทางออกที่คณะมนตรียุโรปน่าจะรับได้

ประเด็นที่สอง การที่ประเทศสมาชิกอาเซียนมีระดับการพัฒนาและความพร้อมไม่เท่าเทียมกัน เป็นประเด็นที่อาจเป็นข้อจำกัดสำหรับการจัดทำเขตการค้าเสรีแบบกลุ่มต่อกลุ่ม โดยมักได้รับเสียงวิพากษ์วิจารณ์อยู่บ่อยครั้งจากฝ่ายสหภาพยุโรปว่าบูรณาการของอาเซียนยังไม่พัฒนาไปเท่าที่ควรและยังไม่มีตลาดร่วมอาเซียนอย่างแท้จริง อีกทั้ง ประเทศสมาชิกอาเซียนมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่าเทียมกัน แม้การค้าเสรีอาเซียน หรือ AFTA ได้เริ่มดำเนินการแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546[2]

---

[2] โดย AFTA มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศอาเซียนในฐานะที่เป็นฐานการผลิตที่สำคัญเพื่อป้อนสินค้าสู่ตลาดโลก โดยอาศัยการเปิดเสรีด้านการค้าและการลดภาษีและอุปสรรคข้อกีดขวางทางการค้าที่มิใช่ภาษี รวมทั้งการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภาษีศุลกากรเพื่อเอื้ออำนวยต่อการค้าเสรี ประเทศ

ทว่า AFTA ยังอยู่ระหว่างการพัฒนาและกฎเกณฑ์ยังคงแตกต่างกันออกไป ระหว่างกลุ่มประเทศอาเซียนเดิมและกลุ่มประเทศอาเซียนใหม่ อาจทำให้อาเซียนในฐานะกลุ่มประเทศอาจยังมีความพร้อมไม่เพียงพอในการเริ่มการเจรจาการค้าเสรีกับสหภาพยุโรปซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่มีบูรณาการที่แข็งแกร่งและมีตลาดร่วมยุโรปมายาวนานกว่า

เมื่อพิจารณาจากปัญหาทั้ง 2 ประการแล้ว การจัดตั้งเขตการค้าเสรีใน รูปแบบกลุ่มต่อกลุ่ม (แบบที่1) อาจเป็นไปได้ยาก จึงมีความเป็นไปได้ที่คณะกรรมาธิการยุโรปอาจเลือกรูปแบบการเจรจาการค้าเสรีในแบบที่ 3 คือ แบบผสม ซึ่งหมายถึง "การดำเนินการเจรจาแบบทวิภาคี แต่อยู่ในกรอบกว้างสหภาพยุโรป-อาเซียน" อันเป็นทางออกให้แก่คณะกรรมาธิการยุโรป ในการเดินหน้าความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างสหภาพยุโรปและอาเซียน

// ท่าทีสำคัญของสหภาพยุโรป

ท่าทีที่สำคัญของสหภาพยุโรปในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีกับอาเซียน คือ พยายามผลักดันให้เป็นความตกลงแบบสมบูรณ์ ใน 3 สาขาหลักได้แก่ สินค้า บริการ และการลงทุน (comprehensive agreement) ที่จะใช้เป็นต้นแบบสำหรับการเจรจากับประเทศในกลุ่มอาเซียนทุกประเทศ โดยเจ้าหน้าที่คณะกรรมาธิการ ยุโรปเน้นว่าอาจใช้กรอบระยะเวลาที่แตกต่างกันไปตามระดับความพร้อมที่ไม่เท่าเทียมกัน อาทิ ประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีความพร้อมก็สามารถเริ่มการเจรจาก่อน (การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่คณะกรรมาธิการยุโรป ณ กรุงบรัสเซลส์ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549) ซึ่งอีกนัยหนึ่งอาจอนุมานได้ว่า สหภาพยุโรปอาจสนใจการใช้รูปแบบผสมระหว่างแบบกลุ่มต่อกลุ่มและ

สมาชิกเดิม 6 ประเทศลดภาษีสินค้าในบัญชี Inclusion List (IL) ให้เหลือ 0-5% ภายในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2546 และจะลดให้เป็น 0% ภายในปีพ.ศ. 2553 สำหรับ ประเทศสมาชิกใหม่จะพยายามลดภาษีลงเหลือ 0-5% ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ในปี พ.ศ. 2549 สำหรับเวียดนาม: ปีพ.ศ. 2551 สำหรับลาวและพม่า: และปี พ.ศ. 2553 สำหรับกัมพูชา (กองอาเซียน3 กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ มิถุนายน พ.ศ. 2548)

แบบทวิภาคี หรือแบบที่ 3 ซึ่งก็คือเป็นการดำเนินนโยบายแบบยืดหยุ่นหรือ flexible approach ตามที่กล่าวไปข้างต้นนั่นเอง

ทั้งนี้ประเทศในกลุ่มอาเซียนที่สหภาพยุโรปเห็นว่ามีความพร้อม มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูง และมีศักยภาพในการเริ่มการเจรจาเขตการค้าเสรี ได้แก่ สิงคโปร์ เวียดนาม มาเลเซีย และไทย โดยประเด็นที่คาดว่าสหภาพยุโรปจะให้ความสำคัญในการเจรจาการค้าเสรีกับฝ่ายไทย แบ่งเป็น 3 สาขาหลัก คือ สินค้า บริการ และการลงทุน

1. การเจรจาในด้านสินค้า

1.1 กฎแหล่งกำเนิดสินค้า (Rule of Origin - RoO)

กฎแหล่งกำเนิดสินค้า เป็นกฎที่ประเทศคู่เจรจาเขตการค้าเสรีกำหนดขึ้นในการเจรจาระหว่างกันเพื่อตรวจสัญชาติของสินค้า และเพื่อเป็นข้อสงวนเพื่อป้องกันการสวมสิทธิของสินค้านอกเขตการค้าเสรีมาใช้ประโยชน์ ซึ่งสินค้าแต่ละชนิดก็จะมีกฎแหน่งกำเนิดสินค้าที่แตกต่างกันไปและ แตกต่างกันไปอีกในแต่ละเขตการค้าเสรี กฎแหล่งกำเนิดสินค้า มี 4 กฎหลัก อาทิ (1) กฎการใช้วัตถุดิบภายในประเทศทั้งหมด (Wholly Obtained: WO) (2) กฎการแปรสภาพอย่างเพียงพอ (Substantial Transformation: ST) (3) กฎสัดส่วนการใช้วัตถุดิบในประเทศ (Local Content: LC) และ (4) กฎการผลิตขั้นต่ำ (Minimal Operation/Process) (กรมเจรจาการค้ากระทรวงพาณิชย์)

ในการเจรจาเขตการค้าเสรีระหว่างไทยกับประเทศคู่เจรจา อาทิ สหรัฐฯ และญี่ปุ่น ประเด็นเรื่องกฎแหล่งกำเนิดสินค้า เข้ามาเกี่ยวข้องและกลายเป็นประเด็นสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งใน เรื่องการส่งออกสินค้าเกษตรและสินค้าอาหารแปรรูป แม้ภาษีนำเข้าในตลาดส่งออกของไทยได้ลดลงภายใต้ข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศนั้นๆ แล้ว แต่สินค้าเกษตรของไทยบางประเภทยังไม่สามารถใช้สิทธิพิเศษส่งไปขายยังตลาดเหล่านั้นได้ เนื่องจากปัญหาเรื่องกฎแหล่งกำเนิดสินค้าดังกล่าว ยกตัวอย่างในกรณีของ

เขตการค้าเสรีไทย-สหรัฐฯ สินค้าส่งออกของไทยที่จะได้สิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรภายใต้ เขตการค้าเสรี จะต้องเป็นสินค้าที่ผลิตในประเทศไทย และมีคุณสมบัติถูกต้องตามกฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้าที่ไทยและสหรัฐฯกำหนด ซึ่งอาจมีการพิจารณาควบคู่กับสัดส่วนการใช้วัตถุดิบภายในประเทศในการผลิต หรือ local content ด้วย

นอกจากนั้น ที่ผ่านมาในกรณีของสหภาพยุโรป เรื่องกฎแหล่งกำเนิดสินค้ายังเป็นประเด็นปัญหาสำหรับการส่งออกสินค้าเกษตรไทยภายใต้สิทธิพิเศษทางภาษี (GSP) ที่สหภาพยุโรปให้แก่ไทย และสินค้าประมงหลายประเภท แม้กุ้งจะได้สิทธิสิทธิพิเศษทางภาษี แต่สำหรับสินค้าทูน่ากระป๋องไทยไม่ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ เนื่องจากเงื่อนไขเรื่องแหล่งกำเนิดสินค้าสำหรับทูน่ากระป๋องจะต้องเป็น Wholly Obtained คือใช้วัตถุภายในประเทศผู้ผลิตทั้งหมด แต่สถานะปัจจุบัน วัตถุดิบทูน่ากระป๋องของไทยส่วนใหญ่นำเข้ามาจาก ไต้หวัน ญี่ปุ่น และมีการนำเข้าจากอาเซียนเพียงร้อยละ 3-4 และทูน่าที่จับในประเทศไทย มีเพียงร้อยละ 20 ของปริมาณวัตถุดิบที่ต้องการใช้ทั้งหมด (สำนักงานที่ปรึกษาการเกษตรต่างประเทศประจำสหภาพยุโรป)

1.2 ข้อเสนอของสหภาพยุโรปเรื่อง Cumulative Rules of Origin และ Value Added Rules

ฝ่ายคณะกรรมาธิการยุโรปเล็งเห็นปัญหาเรื่องแหล่งกำเนิดสินค้าที่ฝ่ายไทยต้องประสบในการเจรจาการค้าเสรีกับสหรัฐฯ และญี่ปุ่น (ซึ่งเป็นการเจรจาการแบบทวิภาคี) และอ้างว่าในการเจรจาการค้าเสรีกับตน สหภาพยุโรปจะยื่น 'ข้อเสนอที่ดีกว่า' ให้แก่ไทย ใน 2 ประเด็น คือ (การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่คณะกรรมาธิการยุโรป ณ กรุงบรัสเซลส์ 21 กุมพาพันธ์ พ.ศ. 2549)

ประเด็นที่หนึ่ง คือจะเสนอข้อเสนอเรื่อง cumulative rules of origin ให้ไทย ซึ่งอาจหมายถึงการยอมให้ไทยสามารถใช้วัตถุดิบที่มาจากหลายแหล่งกำเนิดในกลุ่มประเทศอาเซียนได้ โดยไม่ได้จำกัดว่าต้องใช้แหล่งวัตถุดิบที่มาจากไทยเท่านั้น ดังเช่นที่สหรัฐฯและญี่ปุ่นจำกัดไว้ในการจัดทำการค้าเสรีกับไทย นอกจากนั้น เจ้าหน้าที่ของ

คณะกรรมาธิการยุโรปเน้นว่าข้อเสนอดังกล่าวอาจเป็นโอกาสที่ดีสำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศผู้ส่งออกสินค้าเกษตรและมีอุตสาหกรรมเกษตรแปรรูปเป็นจุดแข็ง ซึ่งหมายถึงโอกาสที่ดีและเปิดกว้างขึ้นสำหรับสินค้าเกษตรแปรรูปของไทยในตลาดยุโรป

อย่างไรก็ดี อาจวิเคราะห์ได้ว่าข้อเสนอดังกล่าวของสหภาพยุโรปไม่ได้แปลกใหม่แต่อย่างใด เนื่องจากสหภาพยุโรปเองเป็นกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบภาษีเดียวกันแล้ว และมีการเคลื่อนย้ายของสินค้าในตลาดร่วมยุโรปได้อย่างเสรีโดยยกเว้นภาษี (free movement of goods) มาเป็นระยะเวลายาวนานแล้ว ดังนั้น การเจรจาการค้าเสรีระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศคู่ค้าใดๆ จึงจำเป็นจะต้องใช้กฎ cumulative rules of origin เป็นพื้นฐานอยู่แล้ว อาทิ ในการเจรจาการค้าเสรีกับชิลี สหภาพยุโรปก็ใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าว กล่าวคือมีการสะสมวัตถุดิบที่มาจากแหล่งกำเนิดจากประเทศสหภาพยุโรป 25 ประเทศ+ชิลี แต่ชิลีไม่สามารถใช้แหล่งวัตถุดิบที่มาจากกลุ่มประเทศ Mercosur[3] ซึ่งชิลีเป็นสมาชิกแบบ Associate Member อยู่ได้

แม้ข้อเสนอเรื่อง cumulative rules of origin อาจไม่ใช่ "ข้อเสนอที่ดีกว่า" ตามที่สหภาพยุโรปกล่าวอ้าง ทว่า ทางไทยจึงไม่ควรรอช้าในการศึกษาข้อได้เปรียบเสียเปรียบของการจัดตั้งเขตการค้าเสรีกับสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โอกาสสำหรับสินค้าเกษตรแปรรูปของไทยที่อาจได้รับจากกฎเกณฑ์ cumulative rules of origin ทั้งนี้เนื่องจากสหภาพยุโรปอ้างว่าจะเสนอข้อเสนอเรื่อง cumulative rules of origin นี้ให้แก่ทุกๆ ประเทศในอาเซียน และมีหลายประเทศในกลุ่มอาเซียน ที่มีศักยภาพในการส่งออกสินค้าเกษตรและสินค้าเกษตรแปรรูปเช่นเดียวกับไทย อาทิ เวียดนาม กำลังสนใจในข้อเสนอดังกล่าว เจ้าหน้าที่คณะกรรมาธิยุโรปจึงได้อ้างว่าประเทศที่เริ่มการเจรจาการก่อนจะเป็นผู้ได้เปรียบตามหลัก 'first comes first served'

ประเด็นที่สอง สหภาพยุโรปอาจเสนอการใช้กฎเกณฑ์ที่เรียกว่า Value Added Rules ในการเจรจาการจัดตั้งเขตการค้าเสรีกับประเทศอาเซียน ซึ่ง

---

[3] กลุ่มประเทศ Mercosur หรือ Southern Common Market ประกอบด้วย อาร์เจนตินา บราซิล ปารากวัย อุรุกวัย และเวเนซุเอลา ซึ่งเริ่มเข้าเป็นสมาชิกเมื่อธันวาคม 2548

คณะกรรมาธิการยุโรปอ้างว่าเป็นกฎเกณฑ์ที่ยืดหยุ่นขึ้น (กว่ากฎที่ไทยใช้ในการเจรจาเขตการค้าเสรีกับคู่ค้าอื่นๆ อาทิ สหรัฐฯ และญี่ปุ่น ซึ่งต้องมีมาตรการการพิสูจน์แหล่งกำเนิดสินค้าที่ซับซ้อน) กล่าวคือ การพิจารณาว่าสินค้าดังกล่าวมีแหล่งกำเนิดมาจากไทยหรือนับเป็นสินค้าไทยหรือไม่นั้น ให้คิดตาม 'มูลค่าเพิ่ม' ของสินค้า โดยจะต้องคำนวนว่าสินค้าที่มีมูลค่าเพิ่มเป็นอัตราร้อยละเท่าไร (ส่วนใหญ่จะกำหนดไว้ที่ 40 หรือ 60 เปอร์เซ็นต์) จึงนับเป็นสินค้าที่มีแหล่งกำเนิดจากไทย ซึ่งเป็นรูปแบบเดียวกับที่สหภาพยุโรปใช้เป็นหลักเกณฑ์หลักในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างสหภาพยุโรปกับประเทศชิลี ในกรณีของชิลีได้กำหนดไว้ว่า 60 เปอร์เซ็นต์ ต้องมีแหล่งกำเนิดมาจากชิลีโดยการคำนวนแบบมูลค่าเพิ่มของสินค้า

อย่างไรก็ดี ยังไม่มีความชัดเจนว่าท่าทีของสหภาพยุโรปในเรื่องกฎเกณฑ์ Cumulative Rules of Origins และ Added Value Rules ในรายละเอียดจะเป็นอย่างไร สำหรับฝ่ายไทย ควรมีการศึกษาต่อไปโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไปว่า ไทยจะได้ประโยชน์จากประเด็นที่สหภาพยุโรปอ้างว่าเป็นข้อเสนอที่ดีแก่ไทยได้จริงหรือไม่ และข้อจำกัดมีอะไรบ้าง และหากมีการใช้ cumulative rules of origin และ Value Added Rules แล้วไทยสามารถใช้แหล่งกำเนิดสะสมจากประเทศในกลุ่มอาเซียนได้ในอัตราร้อยละเท่าไร และจะเป็นประโยชน์กับตัวสินค้าใดบ้าง ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาวิจัยในรายละเอียดต่อไป โดยเฉพาะสำหรับสินค้าเกษตร สินค้าเกษตรแปรรูป และสินค้าชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ ซึ่งเป็นสินค้าที่มีมูลค่าการส่งออกสูง ว่าไทยจะได้รับประโยชน์สูงสุดจากการเจรจาการค้าเสรีกับสหภาพยุโรปได้อย่างไร

2. การเจรจาในด้านด้านบริการ

สหภาพยุโรปมีท่าทีจะผลักดันการเจรจาด้านบริการอย่างจริงจังในการเจรจาการค้าเสรีกับอาเซียนควบคู่ไปกับการเจรจาการค้าเสรีในเรื่องสินค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาขาการท่องเที่ยว (การให้บริการด้านการท่องเที่ยว อาทิ การตั้งบริษัทนายหน้าเรื่องการ

ท่องเที่ยว) และสาขาการเงินและการธนาคาร ซึ่งเป็นสาขาที่สหภาพยุโรปมีความแข็งแกร่ง[4]

สำหรับท่าทีฝ่ายไทยในด้านนี้ กรมเจรจาการค้า กระทรวงพาณิชย์กล่าวว่า ทางไทยเน้นการเจรจาใน Positive list approach โดยเน้นธุรกิจบริการที่ไทยมีความพร้อม เช่น การท่องเที่ยว สุขภาพ ก่อสร้าง ออกแบบ และสนับสนุนธุรกิจที่มีอนาคต เช่น ICT logistics บันเทิง ซ่อมบำรุง สำหรับกลุ่มธุรกิจที่ยังไม่พร้อม เช่น ธนาคาร ประกันภัย โทรคมนาคม ขนส่ง ให้มีระยะเปลี่ยนผ่าน 10 ปี เช่น ในกรณีของการเจรจากับสหรัฐฯ สาขาด้านบริการที่อาจมีผลกระทบต่อไทยและสาขาที่ไม่ได้เปิดให้สหรัฐฯ เข้ามาลงทุน/ประกอบธุรกิจในไทย ได้แก่ การเงิน การขนส่ง และโทรคมนาคม

เมื่อดูเช่นนี้แล้ว อาจมีบางสาขาที่ทางไทยและสหภาพยุโรปมีจุดยืนในการเปิดเสรีที่ขัดแย้งกัน เช่น ด้านการเงินและธนาคาร นอกจากนี้ ในขณะที่ไทยอาจสนใจผลักดันการเจรจาเรื่องการให้บริการข้ามพรมแดน ซึ่งอาจเป็นการอำนวยความสะดวกสำหรับการเข้ามาประกอบอาชีพด้านบริการของคนไทยใน ยุโรปในธุรกิจหลายประเภท อาทิ ธุรกิจร้านอาหาร สปา โรงแรม ทว่าเป็นที่น่าสังเกตว่าในปัจจุบันสหภาพยุโรปมีความอ่อนไหวในประเด็นการให้การอพยพข้ามชาติและการให้บริการข้ามพรมแดนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังการขยายสมาชิกภาพสหภาพยุโรปไปรวมประเทศยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกในปี พ.ศ. 2547 และการขยายสมาชิกภาพครั้งต่อไป ดังนั้น ในการเจรจาด้านการบริการ ซึ่งเป็นสาขาที่ยุโรปมีความแข็งแกร่งและมีความพร้อมอยู่มาก ไทยจึงควรใช้ความรอบคอบอย่างมากในการเจรจาในสาขาดังกล่าวกับสหภาพยุโรป

---

[4] ในขณะเดียวกัน สหภาพยุโรปก็ได้เดินหน้าการเปิดเสรีด้านบริการภายในสหภาพยุโรปอย่างจริงจัง เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 สมาชิกรัฐสภายุโรปได้ลงคะแนนเสียงสนับสนุนระเบียบว่าด้วยการเปิดเสรีด้านบริการ ซึ่งนับเป็นก้าวสำคัญของสหภาพยุโรปในการเปิดเสรีด้านบริการ หลังจากมีการถกเถียงในประเด็นดังกล่าวมานานกว่า 2 ปี (อย่างไรก็ดี ระเบียบดังกล่าวยังต้องได้รับการพิจารณาจากคณะมนตรียุโรปเพื่อรับรองออกเป็นกฎระเบียบของ EU ต่อไป)

3. การเจรจาในด้านด้านการลงทุน

นอกจากสหภาพยุโรปจะสนใจการจัดตั้งเขตการค้าเสรีที่ครอบคลุมทั้งสินค้าและบริการแล้ว ยังให้ความสำคัญแก่การผลักดันประเด็นด้านการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่กฎหมายไทยจำกัดการถือหุ้นของชาวต่างชาติไม่เกิน 49% (ในบางสาขา) ซึ่งเป็นประเด็นที่สหภาพยุโรปสนใจที่จะผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยอ้างว่าขัดต่อกฎระเบียบ WTO และทางยุโรปกำลังจับตาท่าทีของทางการไทยในเรื่องดังกล่าว

นอกจากนี้ สหภาพยุโรปไม่เพียงให้ความสนใจการเพิ่มโอกาสและการอำนวยความสะดวกสำหรับการลงทุนของนักธุรกิจยุโรปในเอเชียเท่านั้น แต่ท่าทีใหม่ของสหภาพยุโรปที่อาจสังเกตได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา คือ ยุโรปหวังจะเป็นแหล่งสำหรับการลงทุนของนักธุรกิจเอเชีย และมุ่งดึงดูดนักลงทุนเอเชียให้เข้ามาลงทุนในยุโรปมากขึ้นด้วย ดังนั้น ในการเตรียมความพร้อมเจรจาเขตการค้าเสรี ทางไทยจึงน่าจับตาดูว่าสหภาพยุโรปจะมีเงื่อนไขใดที่อาจเอื้อประโยชน์ต่อนักลงทุนไทย

บทสรุปและผลกระทบต่อประเทศไทย

ในยุคที่เวทีการค้าระหว่างประเทศเริ่มเปลี่ยนโฉมไป สหภาพยุโรปเองก็ดูเหมือนจะปรับยุทธศาสตร์ทางการค้าใหม่จากเดิมที่ให้ความสนใจเพียงแค่กรอบพหุพาคีเป็นหลัก หันมาให้ความสนใจกับการเจรจาในระดับภูมิภาคและทวิภาคีมายิ่งขึ้น สำหรับการดำเนินการค้ากับภูมิภาคต่างๆ รวมทั้งเอเชีย เมื่อสหภาพยุโรปมีท่าทีจริงจังในการเปิดการเจรจาเขตการค้าเสรีกับประเทศที่มีศักยภาพในอาเซียน รวมทั้งประเทศไทย โดยมีความเป็นไปได้ที่อาจเป็นการเจรจาในลักษณะทวิภาคี (แต่ยังคงอยู่ในกรอบกว้างของความสัมพันธ์สหภาพยุโรป-อาเซียน) จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ไทยควรเตรียมความพร้อมสำหรับการเจรจาที่อาจเกิดขึ้นในไม่ช้า โดยในเบื้องต้น สามารถวิเคราะห์

ผลกระทบของการจัดตั้งเขตการค้าเสรี EU-ASEAN ต่อประเทศไทย ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวได้ดังนี้

ผลกระทบเชิงบวก

หากพิจารณาถึงผลกระทบเชิงบวก ในระยะสั้นอาจเห็นได้ว่าการจัดตั้งเขตการค้าเสรีสหภาพยุโรป-อาเซียน ดูเหมือนจะเป็นการแก้ไขปัญหาทางด้านการค้าต่างๆ ที่ไทยต้องประสบอยู่ในการดำเนินการค้ากับสหภาพยุโรปมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นสิทธิสิทธิพิเศษทางภาษี โดยสินค้าเกษตรและสินค้าเกษตรแปรรูปของไทยจะได้รับการยกเว้นภาษีและการใช้กฎ cumulative rules of origin อาจเป็นโอกาสที่เปิดกว้างขึ้นสำหรับสินค้าเกษตรและเกษตรแปรรูปของไทยในตลาดยุโรป

ผลกระทบเชิงลบ

แม้ผลของการทำเขตการค้าเสรีจะลดปัญหาเรื่องการตัดสิทธิ GSPไปได้ สินค้าไทยก็ยังคงต้องเผชิญกับการตรวจสอบในเรื่องมาตรฐานและความปลอดภัยทางด้านสินค้าและอาหารของสหภาพยุโรปอยู่นั่นเอง

นอกจากนี้ ความสามารถที่แตกต่างกันอย่างมากในการสร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้า ไม่ว่าจะเป็นภาคอุตสาหกรรมหรือภาคบริการ ดูจะเป็นจุดอ่อนและเป็นข้อเสียเปรียบที่สำคัญของไทย หากมีการค้าเสรีกับสหภาพยุโรป เนื่องจากสหภาพยุโรปเป็นภูมิภาคที่มีข้อได้เปรียบอย่างยิ่งในเรื่องการสร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้า จึงไม่น่าแปลกใจที่สหภาพยุโรปจะพยายามผลักดันการใช้กฎ Value Added Rule แทนกฎ Hamonised System ในการเจรจาการค้าเสรีกับประเทศคู่ค้าต่างๆ และผลักดันประเด็นทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งเป็นประเด็นที่ สหภาพยุโรปให้ความสำคัญมาตลอดและมุ่งผลักดันและปราบปรามการละเมิดและส่งเสริมการเคารพสิทธิทรัพย์สินทางปัญญาในเอเชีย ควบคู่กับการเจรจาการค้าเสรีกับกลุ่มประเทศอาเซียน

ในระยะยาว สหภาพยุโรปเองก็ไม่หยุดนิ่ง มองการณ์ไกลเร่งพัฒนาเทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนา (R&D) และการสร้างนวัตกรรม (Innovation) ควบคู่กันไปอย่างจริงจังในอุตสาหกรรมทุกประเภทและทั้งในบริษัทใหญ่ (MNCs) และบริษัทขนาดกลาง

และขนาดย่อม (SMEs) โดยนโยบายการสร้างนวัตกรรมของสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของยุทธศาสตร์ Lisbon นับเป็นแผนการปฏิรูประบบเศรษฐกิจเพื่อเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบพื้นฐาน ความรู้ หรือ knowledge-based economy โดยใช้นวัตกรรมเป็นเครื่องมือในการสร้าง มูลค่าเพิ่มของสินค้าอย่างยั่งยืน อันจะช่วยให้ภาคอุตสาหกรรมยุโรปสามารถใช้สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับการจากการเจรจาการค้าเสรีได้อย่างเต็มที่

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากการคำนึงถึงข้อได้เปรียบ/เสียเปรียบทางเศรษฐกิจของไทยในกรณีที่มีการทำการค้าเสรีกับสหภาพยุโรปแล้วก็ควรจะมีการศึกษาถึงข้อได้เปรียบเสียเปรียบหากประเทศอื่นในกลุ่มอาเซียนซึ่งมีการผลิตสินค้าที่ใกล้เคียงกับประเทศไทยสามารถตกลงทำเขตการค้าเสรีได้ก่อนไทย เช่น สิงคโปร์ เวียดนาม และมาเลเซีย ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อมูลค่าการส่งออกของสินค้าไทยโดยตรงอย่างแน่นอน

ทั้งนี้ในการเตรียมความพร้อมที่จะเจรจา ฝ่ายไทยอาจพิจารณาศึกษาท่าทีของสหภาพยุโรปในการเจรจากับชิลี ซึ่งเป็นประเทศแรกที่สหภาพยุโรปทำการค้าเสรีด้วยอย่างน้อยที่สุด ไทยควรได้รับข้อเสนอที่เท่าเทียม หรือดีกว่าชิลี การจัดทำรายงานเชิงวิเคราห์เพื่อดูกรณีศึกษาการเจรจาการค้าสหภาพยุโรป-ชิลี โดยเฉพาะในสาขาเกษตรอาจเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

นอกจากนั้น สาขาบริการและการลงทุนยังเป็นสาขาที่สหภาพ ยุโรปให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นสาขาที่สหภาพยุโรปมีจุดแข็ง ฝ่ายไทยจึงควรศึกษาข้อได้เปรียบเสียเปรียบในการเจรจาในสาขาดังกล่าวอย่างจริงจัง โดยอาจเรียนรู้จากประสบการณ์ที่ได้รับการเจรจาเขตการค้าเสรีกับจีน สหรัฐฯ และประเทศอื่นๆ ที่อยู่ระหว่างการเจรจาในปัจจุบัน

ในท้ายที่สุดแล้ว ไม่ว่าจะมีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างสหภาพยุโรปกับอาเซียน/ไทยหรือไม่ก็ตาม สิ่งที่ไทยดูจะหลีกเลี่ยงไม่ได้กับการค้ากับสหภาพยุโรปไม่ว่าในรูปแบบใด คือเรื่องระดับมาตรฐานของคุณภาพสินค้าและการปกป้องทรัพย์สินทาง

ปัญญา ดังนั้นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้ไทยได้รับประโยชน์สูงสุดจากการค้ากับสหภาพยุโรป ในทุกรูปแบบคือ การพัฒนาศักยภาพของภาคเกษตรไทยแบบยั่งยืน เพื่อให้สินค้าไทย พร้อมรับโอกาสที่เปิดกว้างขึ้นจากการเจรจาการค้าเสรีที่อาจเกิดขึ้นและสามารถแข่งขัน ในตลาดใหญ่อย่าง สหภาพยุโรปได้ทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ พร้อมควรมีการหัน มาให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องทรัพย์สินทางปัญญามากขึ้น มิใช่แค่การป้องกันการ ลอกเลียนแบบหรือการจับกุมผู้ละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาเท่านั้น แต่ควรเป็นการ รณรงค์ส่งเสริมความคิดสร้างสรรค์ การผลิตแบบที่เน้นการสร้างมูลค่าเพิ่มของตัวสินค้า และการสร้าง brand ของไทยที่ได้มาตรฐานและเป็นที่ยอมรับในระดับสากลเป็นสิ่ง สำคัญ การสร้างมูลค่าเพิ่มจากนวัตกรรมไม่เพียงจะช่วยเอื้อให้ไทยได้รับประโยชน์จาก หลัก Cumulative Rule of Origin ซึ่งกำลังกลายมาเป็นหลักสำคัญในการค้าระหว่าง ประเทศ แต่ยังเป็นสร้างเสริมศักยภาพทางเศรษฐกิจและความแข็งแกร่งของประเทศ อย่างยั่งยืน พร้อมที่จะรับมือทุกรูปแบบการค้าระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นในแบบพหุ ภาคีหรือทวิภาคี และทุกกระแสการค้าโลก ไม่ว่าจะเป็นยุทธศาสตร์การค้าใหม่ของ สหภาพยุโรปหรือบทบาทของจีนและอินเดียที่มากขึ้นเรื่อยๆ ในเศรษฐกิจโลก นอกจากนี้ ไม่ว่าการเปิดการเจรจาการค้าเสรีกับสหภาพยุโรปจะเป็นรูปแบบใด (ซึ่งคาด ว่าอาจจะเป็นแบบผสม กล่าวคือ แบบทวิภาคีในกรอบ EU-ASEAN) แม้การเจรจาใน รูปแบบดังกล่าวอาจจะซับซ้อน แต่ในทางกลับกันจะเป็นการส่งเสริมการรวมตัวทาง เศรษฐกิจระหว่างกลุ่มประเทศอาเซียน ซึ่งกำลังเร่งพัฒนาระดับการบูรณาการและหมาย มั่นที่จะตั้ง ASEAN Community ให้ได้ภายในปีพ.ศ. 2563 ให้แข็งแกร่งขึ้นได้อีกทาง ทนึ่งด้วย

บรรณานุกรม

Council (2002) Common Position and Council Conclusion, Brussels, 21 October 2002

Council (2003) Council Conclusion, General Affairs and External Relations Council (GAERC), Brussels, 16 June 2003

Council (2004) Council Conclusion, General Affairs and External Relations Council (GAERC), Brussels, 26 January 2004

European Commission (2002) 'The EC-Thailand Country Strategy Paper 2002-2006', Brussels, 28 February 2002

European Commission (2003) 'A New Partnership with South-East Asia', Brussels - COM (2003) 399 final

European Commission News (2003) 'Commission Lunches a "New Partnership with South-East Asia", Brussels, 9 July 2003 - IP/03/961.

European Commission News (2004) 'Launch of Negotiations for Partnership and Cooperation Agreements (PCAs) between the EU-Thailand and between the EU-Singapore', Hanoi, 8 October 2004

Lamy, Pascal (2002) 'Stepping Stones or Stumbling Blocks? The EU's Approach towards the Problem of Multilateralism vs Regionalism in Trade Policy', The World Economy, 25(10)

Mandelson, Peter (2006) 'Doha Is Too Important to Fail', article published in several European newspapers, 26 June 2006 - from DG Trade Website

ข้อมูลอ้างอิงจากแหล่งอื่น ๆ

- การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่คณะกรรมาธิการยุโรป ณ กรุงบรัสเซลส์ 21 กุมพาพันธ์ 2006
- ข้อมูลจาก สำนักงานที่ปรึกษาเกษตรต่างประเทศประจำสหภาพยุโรป
- เว็บไซต์ กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ
- เว็บไซต์ กรมเจรจาการค้า กระทรวงพาณิชย์

หมายเหตุ

- ขอขอบคุณ ดร. ชโยดม สรรพศรี ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สำหรับข้อมูล คำอธิบาย และวิสัยทัศน์อันมีค่าเกี่ยวกับ FTA ที่อาจารย์อนุเคราะห์เป็นวิทยาทานแก่ผู้เขียน ในระหว่างการเดินทางเยือนกรุงบรัสเซลส์ของอาจารย์ในช่วงต้นปี 2006